Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4250

28. 03. 96

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Jürgen Rochlitz und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
— Drucksache 13/4029 —

Vorsorge zur Vermeidung von Chemieunfällen – Erhöhung der Anlagensicherheit in der chemischen Industrie durch Unfallanalysen

Die Erfassung und Auswertung von Betriebsstörungen in ortsfesten Anlagen bilden wichtige Grundlagen zur Erarbeitung und Empfehlung von Präventionsmaßnahmen, die Arbeitsunfälle oder Unfälle mit Gefahren für Dritte oder für die Umwelt verhindern sollen.

Nach den vorliegenden Erkenntnissen muß aber davon ausgegangen werden, daß die in der Bundesrepublik Deutschland übliche Erfassung und Auswertung von industriellen Betriebsstörungen durchaus noch nicht dem hohen Standard einiger anderer Industrienationen wie dem der Vereinigten Staaten von Amerika oder auch dem Standard fortschrittlicher Technologiebereiche wie dem der Luftfahrttechnik entspricht. Darüber hinaus erfolgt in der Bundesrepublik Deutschland die Erfassung von Betriebsstörungen auf unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen:

Nach der Zwölfte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (12. BImSchV) sind Störfälle meldepflichtig. Gemäß den Beschlüssen des Länderausschusses Immissionsschutz und seiner Richtlinie von 1993 werden derartige Störfalle von den Bundesländern erfaßt und an die „Zentrale Melde- und Auswertestelle" (ZEMA) übermittelt, die beim Umweltbundesamt angesiedelt ist. In den Jahresberichten der ZEMA wird eine Auswertung dieser Meldungen veröffentlicht.

Darüber hinaus sind auch dann bestimmte Kategorien von Betriebsstörungen nach Bundes- oder Landesrecht meldepflichtig, wenn sie keinen Störfall im eigentlichen Sinn darstellen. Darunter fallen beispielsweise Unfälle mit wassergefährdenden Stoffen nach dem Umweltstatistikgesetz, Betriebsstörungen an Druckbehältern nach der Druckbehälterverordnung oder Sachschäden gemäß Schadensanzeigeverordnung einiger Bundesländer.

Es verbleibt jedoch noch immer ein weiter Bereich an Betriebsstörungen, für den keine Meldepflicht gegenüber den Behörden besteht, die jedoch aus innerbetrieblichen Gründen oder aus Gründen sonstiger Verpflichtungen, beispielsweise gegenüber den Sachversicherern, erfaßt, dokumentiert und ausgewertet werden. Unter Experten ist unstrittig, daß

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 25. März 1996 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

auch die Ursachenanalyse dieser Ereignisse für die Verhinderung von Betriebsstörungen wichtig sein kann. Da oftmals die Höhe des Schadensausmaßes einer Betriebsstörung nur zufällig ist, ist deren Ursache grundsätzlich nicht verschieden von denen der Störfälle.

Die erst kürzlich bei großen Chemiekonzernen erfolgten Betriebsstörungen haben drastisch vor Augen geführt, daß die Industrie nicht willens oder in der Lage ist, freiwillig Erfahrungen aus erfolgten Betriebsstörungen in wirksame Prävention umzusetzen.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung hat am 27. Juni 1980 die 12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV) erlassen, die 1988, 1991 und 1993 novelliert wurde und durch drei Allgemeine Verwaltungsvorschriften konkretisiert wird. Ergänzend wurde zur Unterstützung des Vollzugs durch die Länder vom Umweltbundesamt im Rahmen eines Forschungs- und Entwicklungsprojektes das Handbuch „Störfälle – Dokumentation über Störfälle in Chemieanlagen" (Forschungsbericht 104.09303) erarbeitet und als „UBA-Materialien 5/83" veröffentlicht.

Im Jahre 1992 wurden auf der Grundlage von § 51 a bzw. § 31 a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) die Störfall-Kommission (SFK) und der Technische Ausschuß für Anlagensicherheit (TAA) als Beratungsorgane der Bundesregierung und der zuständigen Bundesminister gebildet.

Störfälle und sicherheitsbedeutsame Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebes werden auf der Grundlage des § 11 der 12. BImSchV von den Betreibern über die zuständige Landesbehörde dem BMU gemeldet und bei der „Zentralen Melde- und Auswertestelle" (ZEMA) beim Umweltbundesamt (UBA) erfaßt, ausgewertet, dokumentiert und im Jahresbericht veröffentlicht.

Die SFK hat das Thema der Sammlung, Auswertung und Dokumentation von Daten mehrfach diskutiert und 1992 einen Arbeitskreis „Daten" eingesetzt. Dieser Arbeitskreis hat 1994 einen Zwischenbericht vorgelegt, in dem Vorschläge zur Datensammlung und zur Sammlung von nationalen und internationalen Sicherheitskonzepten gemacht wurden. Die Vorschläge und ihre Umsetzung wurden 1995 und Anfang 1996 weiter in der SFK intensiv diskutiert und modifiziert. Die SFK hat gemeinsam mit dem Verband der Chemischen Industrie ihre Erprobung empfohlen.

Die Bundesregierung verkennt nicht, daß bei der Erfassung von Ereignissen, die keiner formalen Meldepflicht unterliegen, Lücken bestehen. Zur Beseitigung dieses Mangels sind 1993 im Rahmen der SFK Gespräche mit der Industrie aufgenommen worden. Im Ergebnis wurde insbesondere von der chemischen Industrie die grundsätzliche Bereitschaft bekundet, im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung (Responsible-Care) Ereignisse, aus denen sicherheitsbedeutsame Erkenntnisse gewonnen werden können, eigenverantwortlich zu erfassen, auszuwerten und die Ergebnisse der SFK zur Verfügung zu stellen.

1. In welcher Höhe und wo wurden seit 1992 von der Bundesregierung jährlich Mittel zur Erfassung und Auswertung von Störfällen eingesetzt?

Die Erfassung und Auswertung von Störfällen nach der Störfall-Verordnung erfolgt durch die zuständigen Behörden der Länder. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse über den finanziellen Aufwand vor. Nach Maßgabe der „Richtlinie des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI) zur Erfassung, Aufklärung und Auswertung von Störfällen und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs im Sinne der Störfall-Verordnung" werden die Meldungen von Störfällen und Betriebsstörungen durch die ZEMA im UBA erfaßt, ausgewertet und die Ergebnisse publiziert. Im Bereich des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erfaßt die Bundesanstalt für Arbeitsschutz im Rahmen ihrer Facharbeit die für den Arbeitsschutz relevanten Störfälle und wertet sie aus.

2. Inwieweit ist die Bundesregierung der Auffassung, daß auch die Erfassung und die Auswertung der sonstigen meldepflichtigen Betriebsstörungen, die nicht Störfälle im Sinne der Störfallverordnung darstellen, dem Präventionszweck dienlich wäre, und ist eine entsprechende Erweiterung der Erfassung und Auswertung beabsichtigt?

Die Erfassung und Auswertung von Störfällen und Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs dienen maßgeblich der Verbesserung der Störfallvorsorge und -abwehr sowie der Ermittlung, kritischen Überprüfung und Fortschreibung des Standes der Sicherheitstechnik. Durch die Untersuchung auch kleinerer Betriebsstörungen wird den Erkenntnissen der Unfallforschung Rechnung getragen, daß Lehren und Schlußfolgerungen aus einem Ereignis weitgehend unabhängig von seinen tatsächlichen Auswirkungen sind. Mithin ist die erweiterte Erfassung von z. Z. nicht meldepflichtigen Ereignissen ein Schritt in die richtige Richtung, zusätzliche Erkenntnisse für die Verbesserung der Anlagensicherheit zu gewinnen.

Das BMU hat die SFR gebeten, ein entsprechendes Konzept und einen Verfahrensvorschlag zu entwickeln (siehe einleitende Bemerkungen).

Bei Unfällen beim Umgang mit wassergefährdenden Stoffen werden regelmäßig Auswertungen nach § 12 des Umweltstatistikgesetzes (UStatG) durch Fachleute aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verwaltung im Beirat „Lagerung und Transport wassergefährdender Stoffe (LTwS)" des BMU vorgenommen. Ausgewählte und kommentierte Ergebnisse werden in der LTwS-Schriftenreihe des UBA veröffentlicht. Mit den Erhebungen, die das UStatG ab dem Jahre 2000 vorsieht, wird eine weitere Verbesserung der statistischen Aussagekraft und der Präventionsmöglichkeiten erwartet.

Darüber hinaus haben einzelne Bundesländer über die Störfall-Verordnung hinausgehende Umwelt-Schadensanzeige-Verord-

nungen erlassen (z. B. „Ordnungsbehördliche Verordnung über die unverzügliche Anzeige von umweltrelevanten Ereignissen beim Betrieb von zu überwachenden Anlagen im Zuständigkeitsbereich der Staatlichen Umweltämter" des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21. Februar 1995).

3. Welche Maßnahmen sind geplant, um die Ergebnisse der Erfassung und Auswertung verstärkt in die Präventionsarbeit der Bundes- und Landesbehörden einzubinden, und welche finanzielle Mehrausstattung ist dafür wo eingeplant?

Im Rahmen ihrer Aufgabenstellung bearbeitet derzeit der Arbeitskreis „Daten" der SFK Fragen der Vereinheitlichung der Erfassung und Auswertung, um eine verstärkte Prävention zu ermöglichen. Die Klärung zahlreicher damit verbundener Fragen bedarf einer Fortsetzung der intensiven Beratungen. Aussagen über eventuell in der Zukunft erforderliche Mittel sind derzeit nicht möglich.

4. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen für die Erfassung von nicht nach der 12. BImSchV, aber gemäß anderer Rechtsgrundlagen meldepflichtiger Betriebsstörungen die Präventionsarbeit wesentlich verbessern würde?

Meldeverpflichtungen für Betriebsstörungen bestehen aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, z. B. im Arbeitsschutz oder Gewässerschutz. Einer Harmonisierung der Meldevorschriften stehen rechtliche, aber auch sachliche Gründe entgegen. Zur Verbesserung der Anlagensicherheit erscheint es wirksamer, die Ergebnisse aus den Erfassungs- und Auswertungsarbeiten, die in den verschiedenen Bereichen bereitgestellt werden, zusammenzufassen und auszutauschen. Eine Reglementierung der Harmonisierung der Erfassung, etwa durch einheitliche Meldebögen, würde die gewachsenen Erfassungsstrukturen mit ihren spezifischen Auswertungsverfahren und -erfahrungen weitgehend unwirksam machen.

5. Inwieweit trifft es zu, daß eine Erfassung und Auswertung von nicht meldepflichtigen Betriebsstörungen, die gleichwohl für die Präventionsarbeit relevant wären, an dem Widerstand der chemischen Industrie zu scheitern droht, obwohl sie in der Störfallkommission an der Erarbeitung eines Konzepts zu diesem Zweck mitgearbeitet hat?

Im Jahresbericht der SFK 1994 wird über ein Angebot der chemischen Industrie berichtet, bei der Erfassung und Auswertung von Ereignissen, die nach der Störfall-Verordnung nicht meldepflichtig sind, zu kooperieren. Die Beratungen über die Verwirklichung eines solchen Projektes in der Kommission sind noch nicht abgeschlossen.

6. Inwieweit hält es die Bundesregierung mit der staatlichen Schutzpflicht vereinbar, wenn die Entscheidung über Präventionsmaßnahmen aufgrund von erfolgten Unfällen in der alleinigen Verantwortung derjenigen erfolgt, gegen deren Eigentumsinteressen sich Präventionsmaßnahmen richten würden?

Nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und der Störfall-Verordnung haben Betreiber genehmigungspflichtiger Anlagen insbesondere sicherzustellen, daß bei Errichtung und Betrieb der Anlagen schädliche Umweltauswirkungen und sonstige Gefahren nicht hervorgerufen werden können. Die Einhaltung dieser Pflichten durch den Betreiber ist nicht nur eine Genehmigungsvoraussetzung, sondern eine ständig zu erfüllende Grundpflicht. Die staatliche Schutzpflicht wird durch diese rechtlichen Anforderungen erfüllt, deren Einhaltung die Länder überwachen. Diese können auch nach Störfällen nachträglich Anordnungen treffen.

7. Welche Möglichkeiten stehen der Bundesregierung zur Verfügung, um beim Scheitern einer freiwilligen Lösung, auch die nicht nach der 12. BImSchV meldepflichtigen und die überhaupt nicht meldepflichtigen Betriebsstörungen einer Erfassung und Auswertung durch Behörden zuzuführen; welche Möglichkeiten hält sie für sinnvoll, und welche für durchsetzbar?

Nach Auffassung der Bundesregierung sollten die Umsetzung und Erprobung der in der SFK erarbeiteten Vorschläge abgewartet werden (siehe Vorbemerkungen).

8. Welcher Stellenwert kommt nach der Auffassung der Bundesregierung der öffentlichen Zugängigkeit von Informationen über die Ursachen von Betriebsstörungen und der Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen an Entscheidungsfindungsprozessen für eine wirksame Unfallprävention zu?

An der pluralistischen Zusammensetzung der SFK ist zu erkennen, daß die Bundesregierung der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an den Arbeiten im Bereich der Anlagensicherheit/Störfallvorsorge eine hohe Bedeutung zumißt. Informationen über die Auswertung von Störfällen werden in den Jahresberichten der ZEMA veröffentlicht; sie stehen allen Interessenten zur Verfügung.

Die Bundesregierung mißt der Unfallprävention auch aus Arbeitsschutzgründen insgesamt hohe Bedeutung bei. Dies hat sie durch zahlreiche Gesetze und Verordnungen auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes sowohl in der Vergangenheit als auch jüngst durch den von ihr vorgelegten Entwurf eines Arbeitsschutzgesetzes untermauert. Der Erfassung und Untersuchung von Schadensfällen und Beinahe-Unfällen messen sowohl die für den Vollzug des Arbeitsschutzes zuständigen Bundesländer als auch die Unfallversicherungsträger mit ihrem eigenen technischen Aufsichtsdienst hohe Bedeutung bei. Insbesondere die Frage der Unfallprävention steht bei beiden im Vordergrund. Häufig ist die Frage, ob ein Schadensereignis nur zu einem Sachschaden oder

auch zu Personenschäden führt, „zufallsbedingt". Speziell die Berufsgenossenschaft der chemischen Industrie hat deshalb ihre Mitgliedsbetriebe verpflichtet, Sachschäden ab einer bestimmten Größenordnung (> 500 000 DM) an die zuständigen technischen Aufsichtsbeamten zu melden. Nicht selten führen die Analysen von Sachschäden und Beinahe-Unfällen im Einzelfall zu betrieblichen Auflagen. Darüber hinaus können Erkenntnisse von übergeordneter Bedeutung auch zu spezifischen berufsgenossenschaftlichen Regelungen und Merkblättern führen. Mit einem Bündel dieser Maßnahmen wurde sicherlich nicht zuletzt die positive Entwicklung der Unfallzahlen, insbesondere im Bereich der Chemieindustrie, nachhaltig beeinflußt.

Die Bundesregierung begrüßt darüber hinaus alle Schritte der Industrie, die Informationspflicht durch Kooperationsangebote, z. B. Sicherheitspartnerschaften, zu erweitern.

9. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung darüber vor, inwieweit die rezessionsbedingten Entlassungswellen der letzten Jahre sowie geltende Vorruhestandsregelungen mit dem damit verbundenen Verlust an qualifiziertem und erfahrenem Bedienungspersonal Einfluß auf die Unfallhäufigkeit in der chemischen Industrie haben?

Die Zuständigkeit für den Vollzug des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und seiner Verordnungen sowie von Gesetzen und Verordnungen auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes fällt in die alleinige Verantwortung der Bundesländer. Der Bundesregierung liegen daher weder Berichte noch sonstige Erkenntnisse zu dieser Frage vor.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333